

국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER

KRIHS POLICY BRIEF • No. 577

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김동주 • www.krihs.re.kr

해외 국가도시정책의 동향과 시사점: 영국과 호주사례

김태환 국토연구원 선임연구위원, 김수진 국토연구원 책임연구위원, 정우성 국토연구원 책임연구위원

요약

- 1 국가도시정책은 지속가능한 도시발전을 위한 중앙정부, 지방정부, 시민사회 등 다양한 이해관계자들이 공유할 수 있는 비전이자 이를 수립하기 위한 협력적 거버넌스 구축 과정 자체를 의미하며, 도시문제의 양상 자체가 달라짐에 따라 도시정책 수립 시 중앙정부의 역할 재정립 필요
- 2 영국은 국가계획정책프레임(NPPF)을 통해 지자체와 지역공동체가 계획수립 시 참고할 수 있는 가이드라인을 제공하여 도시비전을 공유하고 시행할 수 있도록 제도화하고, 분권화 흐름 속에서 중앙정부와 지방정부의 권한과 역할 배분을 재편
- 3 호주의 경우 범부처 기구인 호주정부회의(COAG)를 통해 연방정부와 주정부, 지방정부의 대표자들 간 협의와 합의를 이루어 국가도시정책의 기준과 내용을 수립하며, 연방정부의 주도적 역할이 강조되고 있음

도시정책 추진상의 의의

- ① 국가별 국가도시정책의 발전양상은 각기 다르나 분권화의 흐름하에 상향식, 장소중심, 지방정부와 지역공동체 역량강화 강조 등의 공통점을 보임
- ② 상향식 접근법이 강조되고 있지만 중앙정부가 제시한 가이드라인이 반영하고 있는 원칙과 가치들이 지역이기주의에 의해 훼손되지 않도록 중앙정부 차원의 통제수단 발굴 및 방안마련이 필요
- ③ 국가차원에서 비전이 설정된 경우 지자체가 어느 정도 자율성을 가질 것인지를 검토하고, 계획수립 시 개별 지역의 특성이 반영되도록 제도 정립 필요

1. 국가도시정책 논의배경

국가도시정책의 개념

- 국가도시정책이란 중앙정부, 지방정부, 시민사회 등 다양한 이해관계자가 공유할 수 있는 지속가능한 도시 발전의 비전이자 이를 수립하기 위한 거버넌스 구축과정 자체를 의미
- UN-Habitat는 국가도시정책이 ① 도시발전의 쟁점들 간에 우선순위를 설정하고 ② 관련주체들 간의 조정과 합의를 유도하며 ③ 도시발전의 비전과 방향성 설정에 있어 가이드라인을 제공하고 ④ 민관의 투자우선순위를 정하고 협력을 유도하는 역할을 수행한다고 정의내리고 있음

국가도시정책의 필요성

- 도시화가 성숙기에 들어서면서 인구감소, 고령화, 양극화 등 도시문제양상 자체가 달라지고 중앙정부뿐 아니라 다양한 주체들 간의 협력적 거버넌스 구축을 통해 대응할 필요성 증대
- 분권화 흐름 속에서 지자체 간 무분별한 갈등과 사적이익 추구 등을 통제하고 협력을 유도하며 역량강화에 힘쓰는 등 조정자로서 중앙정부의 책임과 역할이 더욱 강조되고 있음

국가도시정책의 해외사례

- 영국은 국가계획정책프레임(National Planning Policy Framework: NPPF)을 제정, 지방정부가 도시·지역 계획 수립 시 가이드라인을 제공
- 호주는 연방정부가 국가도시정책을 수립하고 이를 정부 간 회의에서 승인하여 지방정부정책 수립 시 반영하도록 유도

2. 영국의 사례

정책 추진배경

영국 도시정책의 새로운 경향

- 2012년 개편된 국가계획정책프레임(NPPF)은 하향식 지역공간전략(Regional Spatial Strategies: RSS)의 철폐와 상향식 근린계획(Neighborhood Planning)의 도입을 골자로 함
- 2010년대 대표적인 법·제도적 변화는 공공서비스 공급과 지역경제 활성화에 대한 최종 결정권을 지방정부와 지역 공동체에 이양하고자 했던 노동당 정권의 기초를 반영

영국 국가도시정책의 필요성

- Localism Act(2011)는 중앙정부의 의사결정권을 지역공동체로 확산하고자 함. 지역의 공공서비스 제공과 사회복지 관련 이슈에 관해서는 지방정부가 공동체와 협업할 것을 강제하고 있음
- Localism Act(2011)와 NPPF(2012) 모두 상향식 계획체제로의 전환을 전제로 하며 지역공동체를 계획수립과 시행의 주체로 강조하고 있다는 공통점을 보이나 겉으로 드러나는 분권화의 흐름과는 달리, 실질적으로는 중앙정부의 역할이 강조되고 있다는 비판이 일각에서 제기되고 있음
- 국가에서 수립한 원칙들(NPPF의 12가지 원칙들)이 지역이기주의에 의해 훼손되지 않고 통일성 및 방향성을 유지할 것을 강조하고 있으며 이러한 맥락하에 국가 차원의 도시정책에 대한 중요성이 부각됨

주요 정책내용

영국 국가정책계획프레임(NPPF)의 위상

- 2010년 NPPF의 도입을 선언하고 2012년 ‘지방정부와 공동체 부처’(UK department of communities and local government)에서 이를 공표
- NPPF는 지방정부와 지역공동체가 계획을 수립하고 시행하기 위한 기본 원칙과 가이드라인을 제공하고 있으며 이는 지역주민들과 주민협의체(council)가 협력하여 근린계획(Neighborhood Plan)을 수립할 때 반드시 반영되어야 함

영국 국가정책계획프레임(NPPF) 구성 체계

- 표 1과 2에서 알 수 있듯이 NPPF는 지속가능한 개발의 5원칙을 전제로 토지이용계획을 위한 12개의 원칙과 이 원칙들이 제대로 작동하기 위한 12가지 접근법을 제안하고 있음

표 1 영국 NPPF의 지속가능한 개발과 토지이용계획을 위한 원칙

지속가능한 개발의 5원칙	토지이용계획을 위한 12원칙
환경적 제약 안에서 살아가기 Living within the Planet's environmental limits	① 계획 수립의 주체로서 지역공동체의 역량을 강화하기
강력하고 건강하며 공정한 사회 구현하기 Ensuring a strong, healthy, and just society	② 생활환경 및 삶의 질 향상하기
지속가능한 경제성장 추구하기 Achieving a sustainable economy	③ 지역의 요구를 합리적으로 수용하면서도 지속가능한 발전 추구하기
좋은 거버넌스를 구축하기 Promoting good governance	④ 양질의 디자인/ 쾌적한 생활편의시설 제공하기
과학/연구결과를 책임감 있게 사용하기 Using sound science responsible	⑤ 생물다양성을 보장하고 그린벨트 및 지역경관 보존하기
	⑥ 저탄소미래를 지향하기(기후변화 적응 및 재해 경감)
	⑦ 자연환경을 보존하기(환경오염 관련)
	⑧ 기존의 오염되고 버려진 산업단지 재사용을 지원하기
	⑨ 혼합용도 개발을 유도하기
	⑩ 문화유산을 보존하기
	⑪ 도심 내 다양한 이동수단을 고려한 성장관리 방식을 추구하기
	⑫ 건강 및 사회문화적 웰빙 추구하기
	※ 예외적으로 폐기물관리와 관련된 정책은 NPPF의 범위에서 제외되고 대신 국가폐기물계획정책에서 따로 다룸

표 2 영국 NPPF 계획시스템의 역할, 목적, 원칙 및 접근법

계획시스템의 역할	목적 및 방향성	접근법
<p>경제적 역할</p> <ul style="list-style-type: none"> - 성장과 혁신을 위해 적절한 유형의 토지를 적절한 입지에 확보 - 기반시설 공급과 같은 개발 요구사항을 제대로 파악 <p>사회적 역할</p> <ul style="list-style-type: none"> - 미래 주택 수요를 예상하고 충족 - 공동체 수요를 반영한 지역단위의 공공서비스를 제공하고 건강과 삶의 질 추구 <p>환경적 역할</p> <ul style="list-style-type: none"> - 생물 다양성 보호 - 분별력 있는 자원의 사용 - 오염 및 폐기물량 감소 - 기후변화 적응 및 재해 경감 	<p>목적</p> <ul style="list-style-type: none"> - 지속가능한 발전 - 협력의 의무 완수 <p>방향성</p> <ul style="list-style-type: none"> - 계획이 이끌어가는 지속가능발전 - 지역공동체 권한 강화 - 지속가능한 경제발전을 위한 선제적 대응 - 높은 수준의 디자인 보장 - 토지의 재사용과 혼합개발 - 저탄소미래(Low Carbon Future) 지향 - 환경적으로 책임감 있는 개발 완수 - 건강과 사회문화적 웰빙 추구 	<p>접근법</p> <ul style="list-style-type: none"> - 경쟁력 있는 경제성장 추구 - 도심활력 담보 - 농촌경제의 부흥 및 활성화 지원 - 양질의 커뮤니케이션 인프라 지원 - 양질의 주거공급을 위한 다양한 옵션 제공 - 양질의 디자인 보장 - 건강한 공동체 형성을 지원 - 그린벨트 보호 - 기후변화에 적응 - 자연자원을 보존 - 문화유산 보존 - 자원의 지속가능한 사용을 유도

- The Localism Act는 개발과정에서 지역주민 의견 사전청취를 의무화하고 지역주민이 근린계획(Neighborhood Plan)을 제안할 권리를 부여하여 공동체의 참여범위를 확대하는 반면 NPPF는 지자체와 지역공동체가 협력하여 지역계획을 수립할 수 있는 제도적 지침을 제공하는 중앙정부의 역할을 강조함

집행방식

영국 도시정책의 정부 간 역할 분담

- 분권화의 흐름 속에서도 중앙정부의 책임이 강조되고 있는 추세로 계획심의관(Planning Inspectorate)의 권한 강화를 통해 지역의 계획수립 과정에서 NPPF의 가치와 목표를 효과적으로 반영할 수 있도록 함
- 계획심의관은 중앙정부 소속이나 독립성을 가지고 개발허가에 대한 재심과 지방정부의 계획안을 심사하는데 NPPF가 제시하고 있는 지속가능한 개발의 원칙에 맞지 않는다고 판단할 경우 제출된 계획안을 철회하거나 수정을 권고하는 방식으로 국가차원의 비전 및 가치가 반영되도록 함

향후 정책과제

- 공동체 또는 지방정부가 계획시스템을 통해 협력관계가 재설정되도록 하는 방식과 한 지역을 둘러싼 다양한 주체들 간에 협상을 이끌어내는 방식에 대한 논의가 지속적으로 필요
- 공동체 중에서도 특히 취약한 공동체가 새로운 계획시스템하에서 적극적으로 참여할 수 있도록 하여 사회적 형평성을 추구할 수 있도록 노력

3. 호주의 사례

정책 추진배경

호주 도시정책의 새로운 경향

- 2010년 이후의 호주가 직면한 장기적인 도전과제들은 다음과 같음
 - '생산성 증대(productivity growth)의 개선', '저렴하며 접근성 높은 주택(affordable and accessible housing)의 공급', '안전한 지역사회 공간(safe community spaces) 만들기', '인구증가와 고령화인구의 소요 충족', '포용력(inclusive)있고 응집력(cohesive)있는 사회 확보하기', '기후변화(climate change)의 적용' 등
- 호주의 경우 2010년 이후의 장기적인 도시여건 변화와 현재 도시들이 직면한 정책과제들의 복잡성이나 규모(scale)를 고려할 때, 개개 도시의 대응보다는 국가적 차원이 대응이 요구됨

호주 국가도시정책의 필요성

- 중앙정부는 국가 도시체계의 핵심적 행위자로서 혁신적이고 적응력과 회복력을 갖춘 문제해결책을 제시하는 데 있어 리더십을 발휘해야 함
 - 국가도시정책은 도시에 대한 정책개발과 공공과 민간의 투자를 선도하는 장기적인 국가적· 체계적 지침서 역할을 수행하도록 함
- 도시와 관련된 이슈들은 이미 국가정책 어젠다의 핵심적인 부분
 - 도시와 그를 둘러싼 대도시권이 차지하는 국가경제와 세계적 차원에서의 위상을 고려할 때, 중앙정부는 도시에 대한 지원을 전면적으로 재검토할 필요성이 제기됨
 - 거의 모든 공공정책이 도시개발에 직·간접적으로 영향을 미친다는 점을 고려할 때 도시정책 개념의 확장이 요구됨

주요 정책(계획)내용

호주 국가도시정책의 위상

- 호주는 '좀 더 지속가능한 호주(A More Sustainable Australia)'라는 경제적, 사회적, 환경적 목표를 구현하기 위해 다음의 세 가지 정책으로 뒷받침
 - 활력 있는 도시 구현을 목표로 하는 국가도시정책(National Urban Policy)
 - 지속가능한 지역사회를 목표로 하는 지속가능한 인구전략(Sustainable Population Strategy)
 - 지속가능한 지역개발을 목표로 하는 지역정책 어젠다(Regional Policy Agenda)

호주 국가도시정책의 구성 체계

- 국가도시정책의 구성 체계는 다음과 같음
 - 정책목적으로 생산성(productivity), 지속가능성(sustainability), 활력성(liveability)을 설정함
 - 상기한 정책목적과 좋은 거버넌스를 구현하기 위한 총 14개의 정책목표(objectives)를 제시함
 - 정책목적과 정책목표를 뒷받침하고 도시와 관련된 각종 계획들과 정책들의 지침이 될 9개의 원칙(principles)을 제시함
- 표 3, 4에서 알 수 있듯이 국가도시정책은 생산성, 지속가능성, 활력성이라는 정책목적과 이를 실현하기 위한 좋은 거버넌스가 필요함을 역설하고 이에 따른 14개의 목표를 제시함

표 3 국가도시정책의 목표

목적	목표	구체적인 목표와 우선순위
생산성	1. 노동 및 자본생산성의 향상	- 노동수요에 대응하기 위한 노동력의 이용가능성과 역량 제고 - 교육 및 연구 지원을 통한 인적 역량 확충과 지식, 정보 및 경험을 공유하기 위한 혁신적 접근법의 장려
	2. 토지이용과 인프라의 통합	- 토지이용, 사회적·경제적 인프라에 대한 계획의 통합 - 도시의 대중교통망 및 접근성 제고를 위한 투자 - 중요한 회랑지대(corridors), 도시공간(sites), 완충지대(buffers)의 보존
	3. 도시인프라의 효율성 개선	- 국가적으로 중요한 신규 또는 기존 인프라의 투자수익성 제고 - 인프라 및 자산에 대한 운영 및 유지비용의 고려 - 민간파트너십을 포함한 인프라에 대한 민간투자자본과 공공적 자산과의 연계 - 신규 및 기존 인프라에 대한 스마트 기술의 적용 - 국가광대역통신망(National Broad Network)을 통한 연계성 증진
지속 가능성	4. 자연 및 건조 환경의 보호와 유지	- 자연생태계, 수로, 종다양성의 보존과 증진 - 지속가능한 개발과 건조환경의 개조 지원
	5. 온실가스 배출 감소와 공기질 개선	- 저배출기술에 대한 지원과 투자 - 탄소에 대한 가격 부여 - 지속가능한 도시계획 및 규제 개혁
	6. 지속가능한 방식의 자원관리	- 자원소비 및 낭비 감축 - 물, 에너지, 식량 안보의 개선
	7. 기후변화, 긴급사건, 자연적 재해에 대한 회복력 증가	- 기후변화가 도시에 미치는 영향에 대한 연구 - 위험에 대한 적절한 대처와 위험 요인 등을 고려한 신규 인프라 입지 및 설계 기준 고려
활력성	8. 소득계층 간 혼합주거의 적절한 공급 촉진	- 대도시권 전역에 걸쳐 다양한 범주의 저렴한주택(affordable housing) 등 대중교통과 연계될 수 있는 다양한 형태의 주택 공급 - 높은 서비스 수준을 갖춘 요양시설 등 노인계층을 위한 주거시설 제공
	9. 저렴한 생활선택권 제공	- 주택을 직장과 대중교통 등의 시설과 서비스에 가깝게 위치시키는 등 좀 더 콤팩트한 복합용도 개발 - 각종 시설과 서비스에 대한 접근과 다양한 교육과 취업기회 등 신규 대도시 외곽 주택의 지원
	10. 접근성 개선과 자가용 의존성 낮추기	- 대중교통네트워크, 자전거 및 보행환경 지원을 통한 교통선택권 개선 - 직장, 사람, 시설의 인접배치를 통한 교통수요 감소
	11. 지역사회복지 지원	- 사회적, 경제적 기회에 대한 접근성 제공 - 도시환경시설 개선, 안전, 보안, 질 높은 공공미술, 미적으로 우수한 공공시설 및 건축물 등 공공영역의 질 개선 - 물리적 활동과 사회적 상호작용 수준을 증진시킬 수 있는 공공보건 수준 향상 - 공간적으로 집중된 사회적 약자의 주거, 시설 등의 개선 - 문화, 스포츠, 여가활동에 대한 접근성 제고
좋은 거버넌스	12. 도시계획 및 관리개선	- 연방정부, 주정부, 지방정부의 범정부적인 접근의 촉진 - 토지이용, 교통계획, 경제개발 및 인프라 개발, 환경평가 및 도시개발 등 계획 시스템, 인프라 공급 및 관리의 통합적인 접근 - 모범사례 거버넌스의 장려 및 보충성의 원리 적용
	13. 행정과정의 간소화	- 개발승인과정의 효과성과 효율성 개선 - 이해관계자들의 참여와 연계 장려
	14. 과정평가	- 수준 높은 연구, 분석, 보고의 제공

자료: Department of Infrastructure and Transport, 2011: 25-75 발췌정리.

표 4 국가도시정책의 목적, 목표 및 원칙

정책목적		목표	원칙
		목표	
정책목적	생산성	1. 노동 및 자본생산성의 향상 2. 토지이용과 인프라의 통합 3. 도시인프라의 효율성 개선	효율성(efficiency) 공공지출의 타당성(value for money) 혁신성(innovation) 적응성(adaptability) 회복력(resilience) 형평성(equity) 지불가능성(affordability) 보충성(subsidiarity) 통합성(integration) 참여성(engagement)
	지속 가능성	4. 자연 및 건조 환경의 보호와 유지 5. 온실가스 배출 감소와 공기질 개선 6. 지속가능한 방식의 자원관리 7. 기후변화, 긴급사건, 자연적 재해에 대한 회복력 증가	
	활력성	8. 소득계층 간 혼합주거의 적절한 공급 촉진 9. 저렴한 생활선택권 제공 10. 접근성 개선과 자가용 의존성 낮추기 11. 지역사회복지 지원	
거버넌스	거버넌스	12. 도시계획 및 관리 개선 13. 행정과정의 간소화 14. 과정평가	

자료: Department of Infrastructure and Transport, 2011: 18.



정책 집행방식

호주 국가도시정책의 정부 간 역할 분담

- 호주의 경우 연방정부가 도시의 성장과 변화에 관한 1차적인 책임이 있는 주정부와 지방정부를 지원하기 위해 호주정부회의(the Council of Australian Governments: COAG)¹⁾를 통해 협조함
 - 연방정부는 주택 및 사회경제적 인프라에 대한 직접적인 투자, 경제정책의 수립, 재산권, 노동시장규제, 이민과 조세정책, 각종 규제 기능 등을 통해 도시에 실질적인 역할을 수행
 - 주정부나 지방정부는 도시의 계획과 관리에 대한 1차적인 책임이 있으며, 지역사회의 복리증진을 위한 각종 시설 및 서비스의 제공, 지역의 기간 시설망(가령, 도로, 철도, 전력, 수도 등)에 대한 투자, 토지이용 계획개발의 승인 등 도시성장 및 변화에 대한 책임을 지님
 - 국가도시정책은 각 도시들이 공통적으로 실현해야 할 가치체계와 그 구체적인 목표를 제시하는 것 외에 체계적인 정부지원의 기준 및 각급 정부 간의 조정에 대한 원칙들도 담겨져 있음
- 호주정부회의(COAG)를 중심으로 연방정부는 각 주정부와 준주의 전략적 계획수립을 지원하고 주요 도시의 계획내용이 국가에서 제시한 기준과 배치되는지를 검토하여 제시한 기준에 부합되도록 지속적으로 지원하고 있음

1) 호주정부회의(COAG)는 1992년 창설된 최고위급 정부 간 포럼으로 연방수상, 8개의 주와 준주의 주지사들, 호주지방정부협회장 등 10명으로 구성되며 최소 연 1회 개최하되 국가적 이슈나 지방정부 전체에 적용되는 현안들을 다루어 정책변화를 촉진하는 역할을 수행함.

4. 기대효과 및 활용도 제고방안

영국 국가도시정책의 시사점

- 지방자치의 전통이 공고한 영국과는 달리, 한국에서는 지역사회의 정주의식이나 시민사회의 역량이 제한되어 있어 영국 도시정책의 분권화 경향을 그대로 적용하기 힘든 실정이나 지역사회를 기반으로 공동체 중심의 계획을 수립하고 주민참여를 적극적으로 이끌어내기 위한 방안으로서 근린계획(Neighborhood Plan)을 한국 맥락에 맞게 단계적으로 도입하는 것을 고려해볼 만함
- 물리적인 도시환경 정비에 그치는 것이 아니라, 지역사회를 기반으로 특히 사회적으로 취약한 공동체를 우선적으로 지원하는 방식으로 전환하기 위해서는 중앙정부가 통합적인 비전과 적용 가능한 지침을 담고 있는 가이드라인을 제공하는 것이 필요
- 중앙정부 차원의 가이드라인은 법적 구속력이 없어 집행력을 담보할 수 없으므로 지방정부가 계획수립 단계에서 이를 반영할 시 인센티브를 부여하는 방식으로 정책과 집행의 일관성 유지를 위한 제도 마련이 필요

호주 국가도시정책의 시사점

- 호주는 다양한 국내외적 여건변화에 직면하여 국가차원의 새로운 통일성 있는 도시정책의 필요성을 인식하고 이를 구체적인 정책의제로 부각하고 있으며, 이는 장기적이고 안정적인 국가 발전에서 점차 중요성이 부각되고 있는 도시정책 부문에서 중앙정부가 선도적 역할을 하여 정책의 방향성을 설정하고 있다는 점에서 높이 평가할 수 있음
- 특히 새로운 도전과제에 대응하기 위한 공통의 비전으로 생산성, 지속가능성, 활력성을 설정하고 이를 위한 정책목표를 뚜렷이 하여 하위 지방정부가 도시정책 수단을 개발할 때 우선적으로 고려해야 할 사항들을 제시하고 있음
- 우리나라의 경우에도 국가도시정책을 수립하고 실천하여 가는 과정과 절차에 있어 '좋은 거버넌스'의 형성과 평가를 정책목표의 하나로 설정하고 중앙정부, 지방정부 등 각 주체가 참여할 수 있는 제도적 틀의 마련이 필요함

김태환 국토연구원 도시연구본부 선임연구위원(thkim@krihs.re.kr, 031-380-0201)

김수진 국토연구원 도시연구본부 책임연구위원(sookim@krihs.re.kr, 031-380-0677)

정우성 국토연구원 국토계획·지역연구본부 책임연구위원(wsjeong@krihs.re.kr, 031-380-0207)

